

# 可持续发展中公众参与体系的构建

钟 杰

可持续发展是建立在社会、经济、人口、资源和环境相互协调和共同发展的基础上的一种发展,是我国和世界绝大多数国家的基本发展战略。可持续发展离不开公众参与,而要使公众参与真正发挥作用就需要构建科学合理效能的公众参与体系。本文在对可持续发展以及公众参与体系概念作出解释基础上,分析我国可持续发展中公众参与体系的现状和存在的问题,提出构建可持续发展中公众参与体系的设想。

## 概念分析

### 1. 可持续发展

可持续发展概念可以追溯到上世纪 70 年代。1972 年,在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境研

讨会上正式讨论了可持续发展概念。这次研讨会云集了全球的工业化和发展中国家的代表,共同界定人类在缔造一个健康和富生机的环境上所享有的权利。1992 年 6 月,召开了联合国环境与发展大会。会上所通过的关于全球保护环境,促进经济可持续发展的《21 世纪议程》决议文件,着重阐明了人类在环境保护与可持续发展之间必须做出的抉择和行动方案,并对全球环境合作及建立新的伙伴关系提出了原则性的意见。我国为履行在 1992 年 6 月联合国环境与发展大会上的承诺,于 1994 年 3 月 5 日在国务院第十六次常务会议上讨论通过了《中国 21 世纪议程》,这是我国可持续发展的总体战略方案,也是中国政府制定国民经济和社会发展中长期

### 2. 通过立法开发温泉以实现可持续发展

出台有效的法规可以防止温泉乱开发可能造成的环境破坏。目前,福建省在促进温泉资源可持续开发方面的法律法规还不够完善,执法力度也不严,导致收效不显著。因此福建省各有关政府应通过继续完善温泉资源开发,利用法规、加强行政管理等手段保护当地的温泉旅游资源,从而实现永续利用。同时,对于温泉资源必须先确立保护第一的原则,以相应的技术保障为前提。温泉区开发应有详细探勘、评估规划,并应提出监测计划以监测地下水位、水质及水温等。整体的温泉资源开发规划

应包括:温泉露头保护、温泉使用总量、整体设施配置、温泉利用设施的兴建、周围环境的维护、自然环境与地质景观的维护等内容。其次应将温泉开发与古朴的街景、完善的宿泊设施以及特色乡土馆等结合起来,实现人与自然的和谐。由此,在高效利用温泉资源中促进当地旅游、经济的快速发展。

(作者单位:厦门大学台湾研究院)

计划的指导性文件,确立了4个主要战略目标。

可持续发展涉及到自然、环境、社会、经济、科技和政治等诸多方面,研究者站在不同角度,对可持续发展作出了不同的定义。目前普遍接受的定义来自于《我们共同的未来》,其对“可持续发展”定义为:“既满足当代人的需求,又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展”。

### 2. 公众参与体系

公众参与是指社会群众、社会组织、单位或个人作为主体,在其权利义务范围内有目的的社会行动。公众参与是一种有计划的行动,它通过政府部门和开发行动负责单位与公众之间双向交流,使公众能参加决策过程并且防止和化解公众和政府机构与开发单位之间、公众与公众之间的冲突。

公众参与作为环境保护的重要内容形成于20世纪70年代。联合国环境规划署在1978年提出的环境影响评价基本程序中明确提出:“地方社团或他们的代表需要知道由开发建设活动带来的不利影响将怎样冲击和影响他们的生活质量”,“政治家也需要知道谁将被影响,通过什么途径及什么样的问题将被提出”,解决这些问题的方法只有通过公众参与来解决。

在里约大会通过的《里约环境与发展宣言》提出了对环境与发展进行综合决策,实现可持续发展的27项基本原则,其中第十条指出:“环境问题最好是在全体有关市民的参与下,国家应该使信息能广泛被获取,以促进和鼓励公众意识和参与。应该提供参与司法和行政诉讼的有效权利,包括补偿和补救在内。”

公众是推动社会进步和实现可持续发展战略的主力。公众参与的程度和方式直接关系到可持续发展的战略目标能否实现。可持续发展中的公众参与体系是对公众参与可持续发展行为的引导、规范和保障,在体系内,公众能够有效规范的参与可持续发展。

### 可持续发展中公众参与体系的现状

#### 1. 公众参与的法规、政策逐步完善

公众参与可持续发展的法规、政策经历了从无到有、并逐步完善的过程。

1969年美国《国家环境政策法》在立法上最早确立了公众参与原则,《21世纪议程》和《奥胡斯公约》等国际法文件都涉及到公众参与的实体和程序性方面的规定。2002年可持续发展世界首脑会议通过的《执行计划》中就有“主要群体的参与”一节,规定了加强政府行动者与非政府行动者之间在方案和活动方面的伙伴关系。

我国公众参与可持续发展的宪法依据是宪法中“人民依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事务,管理社会事务”的规定。《环境保护法》确定了公民的监督、检举和控告的权利。从《中国21世纪议程》到《可持续发展行动纲要》,都涉及到公众参与的内容。2003年开始实施的《清洁生产促进法》和《环境影响评价法》更是明确地把鼓励和支持公众参与作为基本规定,2005年颁布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》对发挥社会团体的作用、推动公益诉讼、公开信息和强化社会监督等方面都有相应的规定,2006年开始实施的《环境影响评价公众参与暂行办法》是首部具体规定公众参与公共事务管理的部门规章,也是首部从国家层面上规定公众参与的规范性文件。2008年5月1日起实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》和《环境信息公开办法(试行)》对有关信息和环境信息公开的主体、范围、程序和责任等进行了规定。

#### 2. 公众参与的体制、机制逐渐形成

随着公众参与的法规、政策逐渐完善,具有中国特色的公众参与的体制、机制也在不断形成。在相关法律法规中确立了公众参与的基本原则,在实践中积极探索并形成了信息公开制度、征询制度、信访制度、举报制度和立法听证制度,建立并不断理顺环境质量公报和预报、建设项目环境影响评价公示、重大项目论证、非政府组织参与、新闻媒体传播监督、可持续发展实验区的公众参与等公众参与的体制和机制。在编制全国国民经济和社会发展规划“十五”计划和“十一五”规划的过程中,许多专家学者对可持续发展的有关问题进行的研究论证,为政府部门决策提供了科学依据。有412万公众参与了编制国家“十一五”环保规划意见和建议的征集,其

中的内容被吸纳到“十一五”环保规划中去,体现了规划编制的透明度、民主参与度。新闻媒体对违背可持续发展的污染环境、浪费资源、乱占耕地等事件的披露,对引起政府有关部门重视和扩大社会影响,推动问题解决起到了积极作用。各种非政府组织在保护珍稀动植物、环境调查、立法建议、公共政策监督、环保教育等方面都发挥了重要的作用。

### 3. 公众参与的对象、方式、内容不断拓展

在中国,许多介于政府与民间团体的群团组织如全国妇联、共青团组织,在促进公众参与可持续发展的过程中,利用特殊的渠道发挥了特殊的作用。人大代表与政协委员在推进可持续发展方面也起到了重要的推动作用,他们利用自己直接参政议政的权利,在政府与公众之间构建了一条信息传递与反馈渠道。近年来,全国还涌现出一大批民间环保组织及环保志愿者。参与对象由组织扩展到个体,同时,个体也组成特定群体进行参与。

我国可持续发展中的公众参与在原有的通过人大制度和政协制度、新闻媒体舆论监督制度和信息传播制度、举报制度、信访制度和诉讼制度等基础上,近年又出现了通过非政府组织渠道、论证会、听证会、座谈会以及公众信箱、热线电话等方式进行参与,通过电视电话会议、手机短信、网上投票、网络论坛和博客及留言等途径进行参与。

公众参与的内容由参与可持续发展的宣传教育和传播活动、植树造林、资源能源节约、环境保护等方面扩展到绿色消费、监督企业和政府行为、公众政策决策和监督实施等较高层的领域。

## 当前可持续发展中公众参与体系存在的问题

### 1. 公众参与意识不高

随着国家可持续发展战略的推行,公众参与有了长足的进步,参与群体扩大很多,但是仍显不足,主要表现在公众参与意识不高,参与群体仍局限在特定群体,还未做到全民参与。知道的较多,参与的较少,即对于可持续发展了解得比以往更多,但在自身参与方面仍然很不够,不愿参与甚至明知自身行为有悖于可持续发展而仍然去做的。文化程度也与可持续发展意识明显地呈正比关系,文化程度越

高,可持续发展意识越强。城市居民比农村强,青少年比成年人强。

在参与动机方面,自身利益是促使人们参与的主要动力。人们的参与行为往往以事件为导向,具有一定的针对性;如果发生危害到公众的身体健康或其他利益的事件时,公众的参与就会空前高涨;一旦事情得到解决,公众的参与可能就会告一段落,直至有新的事件发生。

### 2. 公众参与渠道少

目前我国公众参与可持续发展的渠道单一,总体还没有形成比较顺畅的公众参与机制。从国外可持续发展的经验看,社会组织特别是非政府组织作为介于政府部门和盈利组织之间的中间组织,在公众教育、立法建议、政策监督等方面发挥了重要的作用,非政府组织已成为公众参与的一种有效的组织渠道。目前我国作为非政府组织的人数、规模、资金、号召力、组织能力和影响力等都有限,与发达国家有很大的差距。

我国虽然在法律上确立了公众参与的原则,但没有形成具体的可操作的程序,对公众参与有效性的法律责任没有作硬性的要求。《环境影响评价法》中规定,要对公众参与意见做出采纳和不采纳的说明,并存档备查的要求,没有成为其他类似公众参与有效性法律责任的普遍原则。在信息公开、公众与政府协商对话、非政府组织与政府合作、民主决策等机制方面还有待完善。

### 3. 公众参与代价高

公众及时准确地获得有关可持续发展方面的有效信息是公众参与可持续发展的前提。《里约环境与发展宣言》中的第十条原则指出:“国家应该使信息能广泛获取,以促进和鼓励公众意识和参与。”这条原则充分地阐释了信息公开对于公众参与的重要性。因为对于一般公众,单凭自身能力,要获得一些关于环境的重要信息,比如空气污染指数、水质状况、企业排污指标、潜在危险物状况等,需要耗费大量的人力物力、甚至有些是不可能完成的任务,因而有些地方政府,隐瞒或者忽视向公众及时公布有关公众可持续发展福祉的重要信息,势必会影响公众参与的积极性与参与效果。

而在我国目前(环境)信息公开方面,存在的主



要问题有二:一是政府单项发布信息,对于公众要求了解环境信息的权利没有明确规定,环境信息存在明显不对称的情况,增加了公众参与的障碍;二是环境知情权与公众参与制度衔接不紧密。目前环境影响评价信息主要是对监督管理部门和有关专家开放,而没有对一般民众开放,更没有规定公众有主动申请获得相关信息的权利。

### 可持续发展中公众参与体系的构建

#### 1.体系构建的原则

##### (1)优先性原则

可持续发展中需要优先考虑公众参与问题。在制定可持续发展政策时,要优先实行公众参与,通过各种途径征询公众意见和建议,科学合理决策,制定出符合实际的政策,有效避免社会资源的浪费。

##### (2)持续性原则

可持续发展是一个连续的过程,因此公众参与不仅限于政策实施之初,也应贯穿始终。要强化各环节中公众参与的程序设计,使公众切实监督规划决策的全过程。

##### (3)反馈性原则

针对公众参与有意见无反馈,导致参与流于形式、公众积极性受到严重挫伤的现象,体系构建强化参与反馈的原则,在各个环节,对公众参与提出的任何意见和异议,政府部门都应予以充分考虑,做出初步决定后必须对相关公众进行信息反馈,详细陈述采纳或未采纳的理由,依法保障公众参与的作用发挥。

#### 2.体系构建的设想

可持续发展是建立在社会、经济、人口、资源、环境相互协调和共同发展的基础上的一种发展,涉及到社会政治经济文化环境等方方面面,大到国家和政府发展战略的制定,小到企业和个人的行为如节约用水等,都关乎可持续发展。可持续发展离不开公众的参与。构建可持续发展中的公众参与体系,可以分为三部分:准备阶段、实施阶段和变迁阶段。

##### (1)准备阶段

准备阶段是政策制定前的预备阶段,此阶段

可细分为:

##### ●健全公众参与法规

在宏观上,我国公众参与可持续发展进程已经在宪法、环境保护法中有了明确的规定,但是在实施过程中,与这些法律相配套的促进措施,即在具体案例中的配套法规与制度仍不健全,比如环境诉讼中的程序法制度,公众对政府、企业做出的对环境质量造成影响的政策和决策具有质询、异议的权利的具体规定等。同时,针对目前我国公众因参与检举环保问题而遭到打击报复时有发生的情况,应该出台具体法规制度,让公众在监督检举过程中的弱势地位逐渐得到改善。

##### ●培养公众参与意识

加强教育,培育公众可持续发展的参与意识,增强公众参与的能力。公众的素质和意识决定着可持续发展的公众参与情况,而教育是提高公众的可持续发展意识,促进公众参与的基础。大力推进包括学校教育、在职教育和社会教育在内的可持续发展教育,增强包括可持续发展知识、可持续发展意识、可持续发展技能、可持续发展态度、可持续发展价值观和可持续发展行为等在内的公众素养。倡导和实践以环境友好和资源节约为重点的可持续发展生产、生活方式,改革和摒弃传统落后的生产、生活方式,达到人与自然的和谐发展。充分利用大众媒体的强大影响力,普及法律知识,培养公众的法治观念和民主参与意识,提高公民政治素质,树立公众依法维权的观念,从而有效地监督政府决策和企业的各种行为。

##### ●建立有效公众参与渠道

加强自身组织能力和沟通能力建设,加强和媒体、企业、政府和普通市民合作,引起社会对可持续发展问题的关注,帮助提起公益诉讼,推动政府制定可持续发展的产业政策,倡导普通有利于可持续发展的生产和生活方式,通过市场和消费者的力量推动可持续发展各领域的全面贯彻。根据利益相关主体与相关利益要求,进行公众参与过程的路径设计,建立公众全过程参与系统,讨论具体利益相关者的合作空间,给政府与社会共同解决可持续发展相关问题提供具体的合作平台。信息公开是公众有效参与的基本条件和前提。信

# 纯电动公交车的推广应用前景探索

黄育森

目前,世界汽车保有量月 10 亿辆,并以每年 3500 万辆的速度递增,预计到 2020 年将达到 13 亿辆,主要增幅来自发展中国家。我国汽车产销保持快速增长,作为能源消耗大国,我国形势更为严峻,原油进口占原油消耗近 55%,能源大量进口危及到国民经济正常运行和国家能源安全。

环境问题一直是世界各国普遍关注的焦点,全球变暖、能源匮乏、大气污染、人口膨胀和物种灭绝时时刻刻威胁着人类的生存环境。而交通需要大量的能源,交通能源的大量消耗造成局部环境严重污染和全球气温持续上升。据相关部门调查研究表

明,大气污染的 42%来源于交通运输。据联合国调查,世界上污染最严重的 10 个城市,有 7 个在中国。在石油危机和环保的双重压力下,我国必须转变原有的能源消费结构,更合理有效地利用能源。

我国政府高度关注新能源汽车的研发和产业化。2009 年 2 月 17 日,财政部、科技部、发改委和工信部等四部委联合在北京召开节能与新能源汽车示范推广试点会议,对节能与新能源汽车示范推广试点工作进行全面部署,开展“十城千辆”节能与新能源汽车示范推广工作,鼓励试点城市率先在公交、出租、公务、环卫和邮政等公共服务领域推广使

信息公开制度主要是通过各种媒体将行为主体的有关信息进行公开,通过社区和公众的舆论,使行为主体产生改善环境和节约资源能源行为的压力,从而达到保护环境和节约资源能源的目的。

## ●收集公众意见和建议

在一定范围内宣传将要实行的政策,使政策执行时更容易接受并转变为行动。事先在公众间做调查,通过开听证会或者热线电话等方式收集公众的意见和建议,得出他们对要实行政策的看法,作为最终制定的参考,对合理的改进意见予以采纳,使政策制定更科学。

## (2)实施阶段

### ●引导公众参与

政策开始执行时,继续宣传政策,使政策能够在大的范围内推广和执行。公众参与分为两部分。一是参与政策的执行过程,政府或部门引导公众参

与行为,目标指向政策预定方向。二是与政策的互动,引导公众在有效的参与渠道内发表自己的观点和提出批评改进的意见,保障公众参与的权利和自由。

## ●收集信息,及时做好反馈工作

政策执行中,实时信息公开,使公众能最大程度了解到实行中的各种信息,并对政策执行引起的各种反馈信息尤其是负面信息进行收集整理,做好反馈工作。

## (3)变迁阶段

政策变迁是环境发生变化需要调整政策,也是公众参与的结果。公众通过参与政策的过程,提出改进或是不同的意见,并为政策制定者所采纳。对于变迁后的政策,制定者需要及时对变迁部分做出合理解决,并反馈给相关参与者。同时宣传新的政策。

(作者单位:厦门大学)